FEB272024_03B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：30002436 日期：2024年2月27日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名为企业及工业项目提供信息技术咨询的创业者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民类别所附的工作邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于此类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，USCIS可自由裁量授予被归类为EB-2类别的申请人国家利益豁免，豁免工作邀请、从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

审理主任注意到申请人有资格作为持有高级学位的专业人士被归类为EB-2。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的[1]拟从事事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家级重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将不利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于对法律和事实的错误认定。具体而言，申请人主张审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准，并声称审理主任未考虑

[1] 申请人提交了大量文章、网页以及来自非营利研究组织和行政级别机构的报告，内容涉及信息技术在美国的重要性。此证据支持了申请人拟从事事业领域的整体价值。因此审理主任正确认定申请人拟从事的事业具有实质价值。但同一证据并未充分说明申请人的具体拟从事事业如何证明其在该特定领域具有国家乃至全球影响、将广泛涉及该领域达到国家级重要性水平的事项，或如下文所述带来积极的经济效应。

申请人提交的证据的整体。尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证义务以及最终的说服义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说服义务）。首先，申请人必须履行举证义务。顾名思义，此义务要求提交方以文件、证词等形式提供符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使问题得到实质审查。申请人提交了其简历、数封推荐信、其学历证书副本、数份参加研讨会或继续教育课程的出席或参与证书、关于计算机工程、企业搬迁、STEM（科学、技术、工程、数学）教育及STEM工人短缺的文章和其他“政府报告”、专家意见书以及职业计划。[2] 申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得以国家利益为由自由裁量豁免工作邀请、从而豁免劳工证。但如下文所述，申请人的证据和主张无法帮助其履行举证义务和说服义务，因为它们未充分涉及Dhanasar框架第一项要件下拟从事事业的国家级重要性。

A. 拟从事的事业

申请人意图设立~----------~，在美国提供信息技术（IT）项目的咨询和顾问服务。申请人的事业旨在为广泛领域的美国企业提供软件开发、技术支持、基础设施监控、远程管理、通信基础设施、结构化布线、物理安全和CCTV，以及与战略项目管理相关的IT咨询服务。申请人对事业的描述之缺陷，在审查其提交至记录的证据和论点时显而易见。申请人的证据无法帮助其履行举证义务和说服义务，因为它未充分支持Dhanasar框架第一项要件下拟从事事业的国家级重要性。

B. 国家级重要性

审理主任认定，申请人未证明其拟从事的事业具有国家级重要性，因为申请人未证明该事业在其领域具有国家乃至全球影响、拟从事事业的更广泛影响，或其潜在的积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

在Dhanasar框架下确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“具体的

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

外籍人士拟从事的事业。”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。因此，被审查的不是非公民将填补或履行何种职责或从事何种职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

申请人展示了其事业的潜在全球或国家影响、任何更广泛影响以及任何积极经济影响，这些均源于其基于过去在该领域工作而对拟议事业的具体个人执行。申请人提交至案卷的证据整体并未偏离这一核心主张。但申请人的主张凸显了对 Dhanasar 框架第一项要件的根本误解。第一项要件聚焦于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar 框架不关注拟议事业的成功与否，也不关注申请人此前在其事业领域的过往记录。3

例如，申请人向案卷提交了数封推荐信。但这些信件并未提及申请人的拟议事业。相反，它们描述申请人“[其]职能的良好履行”，或以其他方式描述其此前所做的工作。申请人过去对其拟作为拟议事业一部分而履行的职责的履行情况，即便是过去的“良好履行”，也不支持该事业的国家重要性。申请人的“良好履行”职责如何具有全球或国家影响、更广泛影响或积极经济影响，并不足够明显。同样，申请人的教育资历以及通过参加研讨会或继续职业教育活动获得的专业证书，也不足以证明其拟议事业的国家重要性。4

申请人在上诉中主张，其事业在经济中具有全球或国家影响。他们争辩称，其“拟议事业有潜力通过促进美国产业的增长、创造新就业、提高各行业的效率与效力、促进县的一般福祉以及促进国际合作，服务于美国的国家利益。”

从申请人的职业计划中无法明显看出其拟议事业如何上升到国家重要性的水平。虽然该职业计划指出了美国“信息技术市场”的规模，但它并未充分显示申请人的拟议事业在该市场中的职能如何具有全球甚至国家影响。

3 尽管我们同意审理主任的最终结论，即申请人的拟议事业不具有国家重要性，但我们不同意并撤回审理主任的评论，即“资金来源”、任何一方对拟议事业的“明确兴趣”、申请人已完成的工作或申请人打算工作的时间线是评估拟议事业国家重要性的相关考虑因素。这些更是根据 Dhanasar 分析框架第二项要件评估资格时的相关考虑因素。

4 申请人关于其在其拟议事业领域过去成功履行的主张，以及其成就与认可的证据和信息，更有利于根据 Dhanasar 框架第二项要件证明资格。

该职业计划也未指出拟议事业的更广泛影响。例如，申请人将“ 提高生产力 ”、“ 降低费用 ”、“ 安全网络 ”和“ 数据冗余 ”列为聘用其事业提供服务的实体所获得的益处。但聘用申请人提供服务的实体的“ 提高生产力 ”、“ 降低费用 ”、“ 安全网络 ”和“ 数据冗余 ”如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项，并不明显。换言之，聘用申请人提供服务的实体子集的“ 提高生产力 ”、“ 降低费用 ”、“ 安全网络 ”和“ 数据冗余 ”如何广泛涉及对“ 美国产业的增长、创造新就业、提高各行业的效率与效力、促进县的一般福祉以及促进国际合作 ”具有国家重要性水平的事项，并不明显。

我们在 Dhanasar 中说过，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人的上诉笼统提及拟议事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力或其他经济影响 ”以及“ 创造就业和科技行业扩张 ”的能力。但申请人的职业计划并未进一步指出除这些无证据支持的模糊概括性陈述之外的任何源自其拟议事业的具体积极经济影响。相反，申请人将这些益处置于“ 科技行业 ”作为“ 高工资就业创造最大贡献者之一 ”的背景之下。在上诉中，申请人援引“ 经济乘数效应 ”来描述其事业的经济影响在创造就业和雇用美国工人的重大潜力方面的潜在预期影响。但申请人的“ 经济乘数效应 ”主张未引用任何材料性、相关或有证明力的证据。5 申请人的职业计划也未指出就业创造的规模以评估其重要性。此外，申请人的职业计划未表明或指出其拟议事业将在其中创造就业的任何经济萧条地区。因此，申请人的拟议事业如何积极影响经济考量并不完全明显。

USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见作为专家证言。见 Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格的推定证据。同上。申请人提交了一份由 Rene Aguirre Brach 撰写的专家意见陈述，其身份为“ 组织管理博士后 ”，通过_____。但该意见陈述并未说明申请人的拟议事业如何上升到影响国家重要性的水平。首先，我们注意到该作者的背景是组织管理而非信息技术咨询。然而，暂且将此表面上的不一致搁置一旁，该作者的意见在提出其意见时也仅聚焦于申请人的能力与成就。如我们先前所述，第一项要件聚焦于拟议事业。因此，申请人的能力与成就并非评估拟议事业国家重要性的相关考虑因素。

5 申请人在上诉中提出了许多其他无证据支持的主张，例如其拟议事业“ 增进社会福利 ”及其对医疗保健、教育和可持续能源的影响。案卷未充分将通过与拟议事业进行的信息技术咨询服务与对医疗保健、教育或可持续能源的任何上升到国家重要性水平的影响以材料性、相关或有证明力的证据相联系。

该作者并未在其对申请人能力与成就的描述之外进一步评估申请人的具体事业以及该事业如何能够在全国或全球产生预期积极影响，或其对信息技术领域具体贡献的更广泛影响。该作者也未充分描述任何积极经济影响。换言之，该作者未令人信服地阐明申请人事业的潜在预期影响，以致无法对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，以确定其是否上升到国家重要性的水平。

总之，案卷不包含相关、有证明力或材料性的证据，证明申请人的拟议事业通过其对其领域的更广泛影响或其积极经济影响具有潜在积极影响。因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。